

Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)

Guido Ignacio Giorgi*

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CELI-Conicet, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen

Como parte del debate sociológico sobre las elites políticas, este artículo se propone identificar las asociaciones existentes entre determinados perfiles socioprofesionales predominantes entre los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011) y las carteras ministeriales en las que se desempeñaron. La premisa de trabajo es que la designación de los ministros depende de lógicas sociológicas mayores, entre ellas las aquí analizadas. Por ello, la mirada cartográfica propuesta busca identificar patrones comunes a la conformación de todos los gabinetes, colaborando a la comprensión de los factores específicos de los casos particulares a partir del conocimiento de los rasgos generales.

Palabras clave: análisis prosopográfico, Argentina, gabinete nacional, ministros, sociología política.

* Artículo recibido el 15 de noviembre de 2013 y aprobado para su publicación el 28 de marzo de 2014. El presente artículo forma parte de la investigación doctoral que el autor lleva adelante sobre los modos de acceso a la alta función pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 1994 y 2011, en el marco del doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA), con financiamiento de una beca doctoral de Conicet bajo la dirección de Fortunato Mallimaci y Luis Donatello. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en las X Jornadas de Sociología de la UBA. El autor agradece los comentarios que Mariana Gené, Carolina Montero, Anibal Torres y Luis Donatello realizaron a versiones previas de este trabajo, así como a tres evaluadores anónimos cuyas críticas las enriquecieron.

Guido Ignacio Giorgi es licenciado en Sociología por la UBA, auxiliar docente en las facultades de Filosofía y Letras y Ciencias Sociales y estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de dicha universidad, en cotutela con el Doctorat en Études Politiques (EHESS-Paris). Actualmente es becario doctoral tipo II (2013-2015) del Conicet.

Correo electrónico: giorgiguideo@yahoo.com.ar

Argentine Ministers and Ministries: A Prosopographic Analysis of the Cabinet (1854–2011)

Abstract

This article is framed within sociological debates on political elites and seeks to account for the correlation between certain socio-professional profiles prevalent among Argentine ministers between 1854 and 2011 and the portfolios they held. Our working hypothesis is that ministerial nominations depend on broader sociological logics, including those analyzed here. Our cartographic approach aims to identify patterns shared by all cabinets in this period in order to contribute to the understanding of specific cases through a comprehension of general characteristics

Keywords: Argentina, ministers, national cabinet, political sociology, prosopographic analysis.

Siglas usadas

DNT	Departamento Nacional de Trabajo
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
MOP	Ministerio de Obras Públicas
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCA	Pontificia Universidad Católica Argentina
UCR	Unión Cívica Radical
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

INTRODUCCIÓN

Recientemente, el gabinete nacional argentino se ha convertido en objeto privilegiado de un conjunto de significativas investigaciones, que lo abordan desde dos recortes generales: por un lado, estudios sobre la conformación y composición de los elencos de gobiernos específicos; por otro, trabajos que se concentran en una cartera en particular, reconstruyendo sus cúpulas a lo largo de diversos gobiernos. Si estas investigaciones contribuyen en cada caso con aportes profundos y particulares, el objetivo de este artículo es brindar elementos al conocimiento global y general sobre el gabinete como fenómeno sociológico.

El interrogante que guía esta investigación de sociología política es el siguiente: ¿Es posible identificar tendencias generales entre los perfiles de los titulares de ministerios? Además, en particular, ¿existen asociaciones entre determinadas características sociales de los ministros y el tipo de cartera que encabezan?

Para responder a estas preguntas, procederemos con un análisis de largo plazo de los perfiles de los hombres y mujeres que ejercieron el cargo de ministro en la Argentina entre 1854 y 2011. Nos ocuparemos de los patrones sociológicos asociados a su formación y a sus trayectorias socioprofesionales, aunque exista una gran variedad de factores concurrentes. El trabajo consiste en la identificación de regularidades en los atributos sociopolíticos y profesionales en función del ministerio en el que cada uno se desempeñó. Veremos que existe en ciertos casos una asociación más o menos fuerte entre áreas de políticas públicas y ciertos perfiles profesionales y educativos y que las formas de esta asociación varían a lo largo del tiempo.

La premisa de trabajo es que la designación de un ministro no depende del azar ni de la sola voluntad presidencial y que existen patrones sociales de tipo estructural en el largo plazo, junto a patrones coyunturales propios de los escenarios políticos específicos, que generan las condiciones sociales de acceso al gabinete. En consecuencia, el foco de nuestra investigación estará puesto en las regularidades generales, lo que nos fuerza a elevar la mirada respecto de cada gabinete particular. Sin embargo, el propósito último es brindar una cartografía general que enriquezca los estudios particulares a partir del conocimiento de ciertos patrones generales. Este artículo no agota el presente proyecto de investigación, sino que es un primer paso.

De esta manera, nuestro trabajo pretende ser una contribución en distintos niveles. Primero, nos proponemos producir inductivamente una cartografía descriptiva que sirva como herramienta a estudios futuros sobre el gabinete, identificando tendencias sociológicas generales o parciales que operen sobre la circulación de agentes hacia y

desde el gabinete nacional. Segundo, nuestro trabajo aporta al conocimiento sociológico de los grupos dominantes en la Argentina, en particular a las elites político-administrativas. En tercer lugar, echa las bases de futuros estudios comparativos con gabinetes ministeriales de otros países (por ejemplo: Fenno 1959; Dogan 1989, 1979; Mathiot y Sawicki 1999a, 1999b).

1. LOS ESTUDIOS SOBRE EL GABINETE NACIONAL EN LA ARGENTINA

El método sociográfico es una de las estrategias más comunes en la investigación del personal político. Este consiste en la clasificación de los agentes según sus propiedades sociales formalizadas en ciertas variables: profesión, lugar de nacimiento y nivel de estudios, entre otras (Sawicki 1999). Por su parte, la prosopografía es el método de elaboración de biografías colectivas de un conjunto social coherente –es decir, cuyos integrantes comparten rasgos exteriores comunes–, con el objetivo de describir los perfiles emergentes y analizar los entramados sociales en los que están inscriptos; asimismo, realiza dos operaciones simultáneas: aborda sociográficamente las características y atributos de los miembros del conjunto social estudiado y sigue sus trayectorias recuperando su multiposicionalidad (Ferrari 2010; Bertrand 1999).

Existe una rica tradición de estudio sobre los elencos de gobierno, que aborda los siguientes aspectos: las lógicas de poder, especialización tecnocrática y autonomización funcional del Estado; las estrategias de reclutamiento y circulación de funcionarios; y los vínculos con otros actores del sistema político; todo ello a partir de las características sociales y profesionales y de las trayectorias políticas e ideológicas de sus integrantes. Contamos con este tipo de trabajos para el caso francés (Birbaum 1977; Charle 1987; Mathiot y Sawicki 1999a, 1999b; Suleiman 1976) y estadounidense (Dahl 1964; Domhoff 2003; Fenno 1959; Wright Mills 1957) y también para parlamentos europeos (Laver y Shepsle 1994).

En la Argentina, los elencos de gobierno constituyen un campo de indagaciones en vías de consolidación, disperso en cuatro áreas problemáticas complementarias y superpuestas: los estudios sobre burocracias y capacidades estatales (cf. Bohoslavsky y Soprano 2010); sobre saberes expertos y políticas públicas (cf. Morresi y Vommaro 2011); sobre instituciones del sistema político, en particular el Parlamento y el Poder Ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik 2012; De Luca 2012; Martínez-Gallardo 2010); y sobre grupos dirigentes. Todos ellos, como el presente, se realizan desde enfoques sociológicos.

En esta última área, la obra de José Luis de Ímaz (1964) constituye una referencia fundacional para el estudio de las elites en general y el de las elites políticas en particular.

Siguiendo el modelo de *La elite del poder* de Charles Wright Mills (1957), De Ímaz da cuenta de las características sociológicas de los miembros de las elites políticas (presidentes, ministros, gobernadores y elencos políticos en general). Otros investigadores han estudiado las influencias de las corporaciones empresariales en las designaciones ministeriales desde 1955 hasta 1969 (Niosi 1974) o los perfiles de los funcionarios políticos de los ministerios de Obras Públicas, Economía y Educación entre 1983 y 1999, concluyendo que los partidos no han actuado como formadores de cuadros de gobierno (Dalbosco 2004, 2005).

En estos trabajos, el gabinete aparece recortado como un objeto de estudio global, abarcando más de una cartera ministerial, y se consideran periodos que trascienden la preocupación por la cuestión partidaria o por un régimen político, teniendo en cuenta factores de tipo coyuntural. En este sentido, constituyen una relativa excepción a las formas en las que se ha emprendido el estudio de los elencos de gobierno en la Argentina.

Por un lado, un conjunto de investigaciones se desarrolla en torno al estudio del personal político de regímenes gubernamentales particulares. En estos casos, el recorte del objeto es temporal. Algunos de estos estudios son el de Natalio Botana (1998), sobre el Orden Conservador; el de Marcela Ferrari (2008), sobre la República Radical; el de Ana Persello (2004), también sobre la Unión Cívica Radical (UCR); el de Daniel Campione (2003), sobre la renovación de funcionarios entre 1943 y 1946; y los trabajos de Raanan Rein (2008), sobre las segundas líneas de gobiernos peronistas. Los numerosos estudios sobre partidos políticos son aportes en ese sentido, aunque desdibujando el foco en los elencos de gobierno.

Otra manera en la que se ha estudiado el personal político de gobierno consiste en la selección de una oficina estatal en particular, indagando sus transformaciones organizacionales, reconstruyendo sus cúpulas durante sucesivos gobiernos y dando cuenta de las políticas públicas impulsadas. En estos casos, el criterio de recorte subyacente es, en parte, institucional. En esta línea, la historiografía ha sido prolífica en el estudio de distintas oficinas estatales a partir de los saberes expertos de los funcionarios, concentrándose en el período previo a 1955 y en las siguientes temáticas: salud pública (González Leandri 2010; Ramacciotti 2009), políticas laborales (Suriano 2000; Soprano 2010), estadística pública (González Bollo 2004), políticas educativas (Rodríguez 2011) y políticas socioasistenciales (Osuna 2012; Giorgi y Mallimaci 2012), entre otras. Otro conjunto de trabajos, inscripto en la sociología de los grupos dirigentes, considera los atributos y legitimidades de los miembros de distintos gabinetes, resaltando la centralidad de los ministerios para pensar el ejercicio de la política (Gené 2007). Desde esta sociología histórica del gabinete nacional se han trabajado los ministerios de Economía, Interior, Desarrollo Social y Defensa (cf. Heredia *et al.* 2012; Canelo 2012a, 2012b).

Estas investigaciones producen rigurosas interpretaciones sobre los casos estudiados, al haber analizado en detalle la complejidad de cada caso histórico. Aceptando que ese es el camino de la investigación sociohistórica, nuestro objetivo consiste en aportar al incipiente campo de debates sobre el gabinete nacional elementos de conocimiento de tipo global y general. Nos proponemos producir inductivamente una cartografía que permita identificar –si existieran– las tendencias sociológicas generales o parciales que operan sobre la circulación de agentes comunes a la conformación de todos los gabinetes. Esta cartografía tiene el solo propósito de nutrir a los estudios de gabinetes y del personal político con una herramienta que permita discernir los rasgos generales de los factores específicos de un gobierno o un ministerio particular. De cualquier forma, los factores explicativos de la conformación de cada elenco de gobierno deben desentrañarse mediante un estudio sociohistórico situado.

2. PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Nuestro estudio prosopográfico de los ministros de la Nación fue realizado a partir de una matriz de datos de elaboración propia que comprende a los individuos que ocuparon al menos un día el cargo de ministro en el gabinete nacional entre 1854 –año en que asume el primer gobierno nacional regido por la Constitución de 1853¹– y diciembre de 2011 –momento de finalización del período presidencial más reciente–.

Seleccionar a los ministros del gobierno nacional supone privilegiar una categoría formal entre las diferentes posiciones que componen el Poder Ejecutivo: presidente, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, asesores y altos cargos de la administración pública. Los ministros presentan ciertas ventajas para el análisis: existencia continua de ese cargo en la estructura gubernamental; visibilidad pública, que facilita la recolección de datos; y relevancia de la posición institucional que ocupan, lo cual además justifica el interés por estudiar sociológicamente a «los que mandan».

El universo empírico comprende a 636 individuos (625 hombres y 11 mujeres), entre quienes se distribuyen 916 designaciones (901 hombres y 15 mujeres) a lo largo de 157 años. Sobre ellos, se han reunido variables sociográficas básicas (demográficas, educativas, laborales y políticas, entre otras), que brindan datos sobre sus propiedades sociales diacrónicas y sincrónicas.

1. Allí se sitúa el inicio de la conformación de un orden político nacional con una dirigencia articulada (Lanteri 2013: 129).

Al momento de escritura de este texto, la matriz de datos cubre 82,4% de los individuos (524 de 636) y 86,5% de las designaciones (792 de 916). Esto permite una saturación de datos suficiente para emprender un análisis empíricamente fundamentado, considerando que los datos faltantes están parejamente distribuidos entre todas las áreas de gobierno y todos los períodos.

La elaboración de este tipo de base de datos requiere de una gran masa de información que no está unificada. Para ello, hemos trabajado con diversas fuentes: diccionarios biográficos, enciclopedias universales varias, notas necrológicas, artículos de diarios y currículums vitae. También numerosos trabajos académicos aportaron valiosos datos biográficos que fueron incorporados.

Dada la amplitud del período y la diversidad de casos, organizamos los datos a partir de dos criterios clasificatorios contruidos con fines operativos, por ende tentativos y abiertos a reformulaciones. Por un lado, clasificamos las 56 diferentes denominaciones de los ministerios en función del área de política pública que constituye su principal competencia, resultando en 10 categorías de intervención pública (cuadro 1)². Por otro lado, agrupamos los 49 gobiernos constitucionales y de facto en 13 períodos, en función del régimen de gobierno, y los organizamos diacrónicamente. Esto permite visualizar tendencias temporales generales en el largo plazo (cuadro 2).

Antes de avanzar con el análisis desagregado por categoría ministerial, consideramos necesario realizar dos observaciones generales sobre la perspectiva de investigación.

La primera refiere a la inclusión de los elencos tanto de gobiernos constitucionales como de facto. Es evidente que los mecanismos de selección del personal de gobierno difieren sustancialmente entre uno y otro tipo de régimen, e incluso entre una democracia restrictiva y otra ampliada. Sin embargo, de esto no derivamos a priori que el régimen político determine definitivamente el perfil de los ministros. De hecho, los perfiles predominantes del personal político de los gobiernos de facto no difieren sustancialmente de aquellos de los gobiernos democráticos (salvo entre 1976 y 1981) y hemos comprobado una fluida circulación de agentes políticos entre ambos tipos de gobierno. En lugar de ello, hemos encontrado mayor homogeneidad en los perfiles socioprofesionales según el período histórico y el tipo de ministerio.

2. El concepto categoría de intervención pública (Dubois 2001) remite a las maneras en las cuales el Estado piensa y organiza sus acciones, las que se cristalizan en la organización de las burocracias estatales.

Cuadro 1**Denominaciones de los ministerios según áreas de política pública, 1854–2011**

Área de política pública	Denominación de los ministerios ⁽¹⁾
1 Funciones políticas	Jefe de Gabinete; Asuntos Políticos; Interior; Interior y Justicia
2 Justicia	Justicia; Justicia e Instrucción Pública; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
3 Relaciones exteriores	Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores y Culto; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
4 Políticas económicas	Agricultura; Agricultura y Ganadería; Agricultura, Ganadería y Pesca; Asuntos Económicos; Comercio; Comercio e Intereses Marítimos; Comercio Exterior; Economía; Economía, Hacienda y Finanzas; Economía y Producción; Economía y Trabajo; Economía, Desarrollo Social, Trabajo y Salud; Economía, Obras y Servicios Públicos; Finanzas; Hacienda; Hacienda y Finanzas; Turismo; Economía y Finanzas Públicas
5 Políticas de seguridad exterior e interior	Aeronáutica; Defensa; Defensa Nacional; Ejército; Guerra; Guerra y Marina; Marina; Seguridad
6 Obras y servicios públicos	Comunicaciones; Industria; Industria y Comercio; Industria y Minería; Infraestructura y Vivienda; Obras Públicas; Obras y Servicios Públicos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Producción; Transporte
7 Políticas educativas, ciencia y tecnología	Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Cultura y Educación; Educación; Educación y Justicia; Educación, Ciencia y Tecnología
8 Políticas laborales	Trabajo; Trabajo y Previsión; Trabajo y Seguridad Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos
9 Políticas de salud y sociales	Acción Social; Asistencia Social; Asistencia Social y Salud Pública; Bienestar Social; Desarrollo Social; Salud; Salud Pública; Salud Pública y Medio Ambiente; Salud y Acción Social
10 Planificación	Asuntos Técnicos; Planeamiento

Nota

⁽¹⁾ Cuando las denominaciones son ambiguas, analizamos las características particulares. Algunos ejemplos puntuales: a) para el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1854–1949), tomamos la primera denominación como categoría de referencia, en tanto las políticas educativas eran primero principalmente competencia de las provincias y luego fueron concentradas por el Consejo Nacional de Educación, del que surgió en 1949 un ministerio diferenciado; b) en 1954 fue creado el Ministerio de Interior y Justicia, al frente del cual quedó el hasta entonces ministro del Interior, marcando la continuidad entre uno y otro; c) desde 2003, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Públicos se ocupa principalmente de las obras y los servicios públicos, siendo menor su rol de órgano planificador de carácter técnico.

Cuadro 2
Regímenes de gobierno, según periodos

Régimen de gobierno por denominación de referencia	Período
Confederación Argentina	1854–1862
Organización Nacional	1862–1880
Orden conservador	1880–1916
República Radical	1916–1930
Década infame	1930–1943
Década peronista	1943–1955
Desarrollismo clásico	1955–1966
Revolución Argentina	1966–1973
Tercer gobierno peronista	1973–1976
Proceso de Reorganización Nacional	1976–1983
Transición democrática	1983–1989
Hegemonía Neoliberal	1989–2001
Duhaldismo y kirchnerismo-postneoliberalismo	2001–2011

Esto se vincula estrechamente con una segunda –y arriesgada– decisión metodológica: no considerar la variable partidaria. Sin desconocer la relevancia que los partidos políticos poseen en la vida política y en la conformación de elencos de gobierno, en el caso argentino los partidos no han ocupado un rol protagónico de organización de la vida política, como sí ocurre en otros sistemas políticos (Welsh 1970; Levitsky 2003; Privitellio 2004; Freidenberg y Levitsky 2007)³. Entonces, no puede presuponerse que en su funcionamiento institucional yazcan los factores explicativos de las carreras políticas, de manera que, antes que de una premisa de investigación, se trata de una hipótesis a corroborar. Al mismo tiempo, los partidos políticos han sido el objeto privilegiado de una gran parte de las investigaciones sobre el personal político, relegando a un segundo lugar dimensiones de otro tipo. La propuesta de este trabajo es explorar la capacidad explicativa de variables de tipo socioprofesional que converjan con los numerosos estudios sobre los partidos políticos, que son medios sociales de las carreras políticas.

3. MINISTERIOS Y MINISTROS: LA HETEROGÉNEA ASOCIACIÓN ENTRE CARTERAS Y PERFILES SOCIOLÓGICOS

A continuación, iremos describiendo los perfiles predominantes entre los titulares de las diversas carteras, siguiendo el diseño anteriormente presentado. Para ello, consideramos

3. En este sentido, Cavarozzi y Casullo (2002: 13) hablan de «partidos sin sistema», en referencia a la débil institucionalización interna y al mutuo reconocimiento que ha caracterizado a los partidos argentinos durante gran parte del siglo XX.

dos dimensiones de análisis –la formación universitaria⁴ y la trayectoria profesional y política– desagregadas en función de cada área ministerial y cruzadas con distintas variables significativas emergentes del análisis cualitativo.

Si bien procederemos en el análisis recortando diacrónicamente cada área de gobierno y describiendo los perfiles al interior, hay procesos compartidos por el conjunto de los ministerios. Para no ser reiterativos, y como son producto del análisis, volveremos sobre ello en las conclusiones. Para que guíen la lectura comparada, solo anticiparemos que se trata de lógicas derivadas de: a) la diferenciación de las áreas de gobierno; b) la emergencia de saberes profesionales y su visibilización política; c) los ciclos temporales de largo, mediano y corto plazo que separan procesos generales. Sobre este último punto, consideraremos principalmente los ciclos de continuidad en los perfiles socioprofesionales. Esto lleva a que en cada área ministerial haya temporalidades diferentes, en ocasiones de sostenida homogeneidad en plazos largos y en otras, de sucesivos cambios y heterogeneidades en los perfiles. Sin embargo, como señalaremos en las conclusiones, es posible encontrar un patrón general de los perfiles profesionales que atraviesa al conjunto de las áreas ministeriales en función de un proceso de especialización de los perfiles socioprofesionales, con dos puntos de inflexión generales en los años 1930–1943 y 1983.

3.1 Ministerios de política interior: el coto de caza de los profesionales de la política

El Ministerio del Interior es considerado la cartera política por excelencia desde 1994, junto con la Jefatura de Gabinete de Ministros (Gené 2012a, 2012b; Oszlak 2003). Su área de competencia es el gobierno político interno del país, tarea que requeriría de los ministros «políticos» habilidades propiamente «políticas». Mariana Gené encontró que los titulares de los ministerios políticos se caracterizan por poseer un saber específico relativo al manejo de códigos implícitos y la capacidad de negociar y acordar con distintos actores; estos son atributos adquiridos a través de la experiencia y se sintetizan en la idea de «venir de la política». Por este motivo, el reclutamiento de altos funcionarios de esta área se produce entre «dirigentes con extensas trayectorias tanto en la militancia como en cargos electivos o de designación política» (Gené 2012a: 306).

Aunque Gené realice esta observación para el período 1930–2007, es posible extenderla al conjunto de los ministros del área política desde los inicios del gabinete moderno en la Argentina, en 1854. En efecto, en el Ministerio del Interior se concentra la mayor proporción de cuadros profesionalizados en la actividad política, respecto al resto de

4. Partimos del hecho de que la gran mayoría de los ministros desde 1854 hasta nuestros días han poseído titulación universitaria –exceptuando a los militares profesionales–.

las áreas de gobierno. El indicador más claro es la experiencia en cargos electivos⁵: 63% de todos los ministros políticos también ocuparon al menos una vez un escaño en el Congreso de la Nación, la proporción más alta respecto a otras áreas ministeriales (siguiendo Justicia, con 57%). Un dato más elocuente es el sentido de la carrera política: 47% de ellos pasaron por el Parlamento antes de llegar al ministerio, es decir, poseían previamente experiencia política en cargos electivos. Esto coloca al Parlamento como espacio de reclutamiento de ministros políticos en una proporción similar a la observada por Richard Fenno en una clásica investigación sobre el gabinete del gobierno de los Estados Unidos (1959). Empero, Interior es una excepción en su fuerte vínculo con el Parlamento, ya que no se comprueba la misma magnitud en el resto de áreas ministeriales (el segundo, Justicia, tiene 37%).

Al igual que en los ministerios de Justicia y de Relaciones Exteriores, entre los titulares de Interior encontramos una alta proporción de abogados. Los titulados en Derecho comprenden poco más de la mitad de las designaciones de «ministros políticos» (66 sobre 123), distribuidos parejamente a lo largo de los 157 años en que existió una cartera del área: casi todos los gobiernos alinearon abogados allí en algún momento, salvo los gobiernos de facto, que priorizaron a militares.

Podemos distinguir tres claros tramos: de 1854 a 1943, las carteras políticas fueron controladas exclusivamente por civiles (salvo Julio A. Roca, retirado del Ejército en 1879, que fue ministro del Interior en 1890), la gran mayoría abogados. Globalmente, más de 94% ocuparon también cargos en el Parlamento Nacional, lo cual marca un muy alto nivel de circulación entre altas posiciones políticas. Una segunda etapa abarca de 1943 a 1983, momento de auge del proceso de militarización de la sociedad argentina, que se traduce en el acceso de militares a cargos de gabinete más allá de las carteras propiamente militares (ver apartado 3.5) y por ende de la alta política. Abogados y militares se alternarán en los ministerios del área, concentrándose estos últimos en gobiernos de facto, en particular en 1943–1946 y 1976–1983, cuando las áreas políticas solo estuvieron en manos de militares. En este período predominan los ministros sin experiencia parlamentaria (24,4%), probablemente debido a que las reiteradas clausuras del Congreso disminuyeron las oportunidades de concretar carreras parlamentarias. A partir de 1983, el retorno de los civiles al frente de los ministerios políticos es dominado por abogados hasta 2001, mientras que después de 2002 los titulados en Ciencias Económicas por primera vez superan a los abogados. Esto no se explica por la ascendencia política del saber económico, sino que se trata de

5. Con fines puramente operativos, tomaremos el paso por cargos electivos (banca en el Parlamento Nacional o en legislaturas provinciales y gobernaciones) como indicador grosso modo de una mínima profesionalización política.

cuadros políticos profesionalizados. Así, la formación universitaria pasa a segundo plano frente a –como señala Gené (2012b)– la carrera militante y el vínculo de confianza con los superiores políticos. Consecuentemente, la proporción de ministros políticos con paso por el Parlamento aumenta hasta 67,7%.

3.2. Las carteras de Justicia: el personal político de la familia judicial

En el conjunto de las áreas que conforman el gabinete del Estado nacional desde 1854, las carteras de Justicia constituyen el dominio experto de los titulados en Derecho. En efecto, este es el único ministerio en el que los abogados detentan un saber experto específico adquirido en función de la posesión de credenciales educativas formales.

De las 106 designaciones de titulares de Justicia, 96 –es decir, nueve de cada diez ministros– corresponden a abogados. Es la asociación más fuerte y constante entre perfil educativo y cargo del gabinete nacional.

Ahora bien, la gran proporción general de abogados dentro del conjunto de ministros de todas las áreas nos lleva a interrogarnos en qué medida el monopolio de los abogados sobre las carteras de Justicia responde a la posesión de un saber experto y cuánto al hecho de su predominancia respecto a otras profesiones dentro de las elites políticas, algo que ocurre en el Ministerio del Interior.

Encontramos una respuesta al examinar la experiencia en el Poder Judicial de los ministros de Justicia. Por un lado, al menos 58% de los abogados designados como ministros de Justicia de la Nación ocuparon también algún cargo en el Poder Judicial provincial o federal. Por otro, de la totalidad de los ministros con experiencia en el Poder Judicial, 44% fueron designados en Justicia y 66% en el resto de las áreas ministeriales. Este dato general debería ser desarrollado con mayor profundidad, ahondando en cómo la organización interna del Poder Judicial y las distintas corrientes dentro del campo del derecho implican lógicas de posicionamiento a su interior y también al exterior, en este caso respecto al Ministerio de Justicia (ver Vecchioli 2012). Una línea de análisis interesante sería estudiar comparativamente la composición sociopolítica de este ministerio y la de la Corte Suprema de Justicia⁶.

6. Julio Oyhanarte (1972) afirma que ha primado una relación de «adecuación» –ni sumisión ni oposición– entre la Corte Suprema y la política nacional. Existe un conjunto de investigaciones en sociología jurídica realizadas por abogados que han estudiado a los supremos considerando sus características sociológicas e identificando distintas tradiciones jurídicas (Bercholz 2007; Kunz 1989: 17–23). En este punto, la autonomía organizacional y funcional del Poder Judicial es un factor clave coadyuvante a la comprensión tanto del proceso de politización de la Justicia, como de judicialización de la política (Couso 2004; cf. Helmke 2003).

Dicho lo anterior, resta identificar a 42% de los ministros de Justicia que no han tenido experiencia judicial. Si bien sabemos que la gran mayoría eran titulados en Derecho, no podemos desprender de ello la posesión de un saber experto en materia de administración de Justicia. Un elemento relevante, concomitante con el porcentaje de abogados-ministros, es la experiencia en cargos electivos. En el caso de los ministros de Justicia, 35,8% ocupó en algún momento al menos un cargo electivo (legisladores nacionales y provinciales, ejecutivos provinciales y municipales), lo cual permite suponer dos probables competencias solidarias con las funciones de un alto funcionario del área de Justicia: primero, el *métier* de legislar, el conocimiento de las leyes y los vericuetos de la normativa; segundo, la experiencia política, es decir, cierta profesionalización en el arte de hacer política, atributo esperable (aunque no compartido por todos) en un cuadro que llega a conducir un ministerio.

A diferencia de otras áreas ministeriales, los perfiles socioprofesionales de los titulares de Justicia presentan una relativa alta homogeneidad en el tiempo, sin puntos de inflexión que indiquen períodos sustancialmente distintos.

3.3. Ministerios de Relaciones Exteriores: los cuadros políticos por sobre el cuerpo diplomático

Otra área en la que predominan los titulados en Derecho es el Ministerio de Relaciones Exteriores, órgano del Estado responsable de coordinar toda la política exterior del país. De los 124 ministros de Relaciones Exteriores que ha habido desde 1854, 93 de las designaciones recayeron en manos de abogados, es decir, tres de cada cuatro. Esto contrasta con la consolidación a lo largo del siglo XX de la diplomacia como una profesión estatal.

En efecto, en torno a la actividad diplomática se hicieron numerosos avances para constituir un cuerpo profesionalizado, autónomo y relativamente homogéneo en las capacidades de sus miembros, lo cual no se ha hecho en otros sectores de la burocracia estatal. En 1906 se sanciona un reglamento para el cuerpo diplomático, aunque los primeros proyectos de ley datan de 1879. En consonancia, hacia la primera mitad del siglo XX aparecen los primeros ciclos de formación universitaria en la materia (Persello 2013). El salto cualitativo se produce en 1963, con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Este instituye un concurso de ingreso para la carrera diplomática, mecanismo seleccionador en torno al cual se conforma un cuerpo de profesionales de carrera regidos por patrones meritocráticos. Sobre este cierre profesional se agudizan las tensiones con el poder político, con diversos intentos de respuestas, por ejemplo, un tope de veinticinco embajadores «políticos» nombrados por fuera del cuerpo diplomático de carrera (ver Rizzo 2012).

Hacia 1930, el Ministerio de Relaciones Exteriores estaba constituido por un cuerpo diplomático organizado y profesional, cuyos mecanismos de reclutamiento apuntaban a garantizar la existencia de una carrera diplomática hasta el nivel de secretario, con fun-

cionarios preparados en la representación exterior (Solveira 1997: 113). Sin embargo, aun existiendo diplomáticos de carrera y diplomáticos titulados, ellos raramente obtuvieron el despacho de ministro.

En su lugar, debemos diferenciar a estos de los individuos ajenos al arte diplomático, designados en la burocracia exterior y nombrados en general por motivaciones políticas de dos tipos. El más frecuente es el paso previo de los futuros cancilleres por cargos medios y altos en el Servicio Exterior –agregaduría, consulado, embajada–, de manera que 46,7% de ellos tuvo algún cargo en la estructura diplomática y, de ellos, 79,3% antes del ministerio. En menor medida, 12% de los cancilleres ocuparon previamente una alta posición en la burocracia del ministerio –dirección, secretaría o subsecretaría–. Esto marca cierto peso de la experiencia como criterio implícito en la designación de cancilleres, lo que se combina con un componente de inserción en la política. Al mismo tiempo, indica la baja incidencia de un saber experto específico en las instancias más altas de gestión política de esta área de gobierno. En menor medida, las embajadas son espacios de retiro y reconversión de antiguos altos cuadros políticos, que ante crisis políticas se repliegan en el exterior.

El análisis diacrónico nos permite distinguir dos etapas de distinta duración. De 1854 a 1983, los titulados en Derecho hegemonizaron en la Cancillería (cuatro quintas partes de las designaciones), complementados por militares durante regímenes de facto y por algunos ingenieros. Por ejemplo, durante la última dictadura militar, tres militares y tres abogados con paso previo en embajadas se alternaron en la conducción de la política exterior. Un segundo momento se abre en 1983, en el que no parecería haber un perfil definido de los ocho individuos que recibieron los doce nombramientos en Cancillería, más sí algunos elementos que se repiten. En primer lugar, se delinean ciertas credenciales académicas: educación universitaria en el exterior –de grado o de postgrado– y titulación en Ciencias Económicas y docencia universitaria. En segundo lugar, casi todos los que fueron nombrados en la Cancillería comparten una trayectoria anterior o posterior en cargos políticos que excede al campo de Relaciones Exteriores, sea en cargos electivos y/o en puestos gubernamentales. Dos casos divergen en su singularidad: Héctor Timerman –empresario, periodista, sin formación universitaria– y Susana Ruiz Cerruti –diplomática de carrera, curiosamente la Canciller de menor duración en el cargo desde 1983 y, más destacable, la primera mujer en asumir como ministra.

3.4. Las carteras económicas: la monopolización de los expertos en economía

Junto a las áreas de políticas laborales y de salud, las estructuras de gobierno dedicadas a las políticas económicas son las que más han concitado la atención de los investigadores. Por fortuna, disponemos de una vasta bibliografía que aborda las burocracias estatales económicas y sus altos funcionarios.

En torno a los perfiles de los titulares de las carteras económicas, podemos identificar dos grandes momentos cuyo parteaguas es la emergencia de un nuevo grupo profesional: los titulados en Ciencias Económicas.

En una primera etapa (1854–1946), los titulados en Derecho conducen los ministerios económicos: se trata en su gran mayoría de cuadros políticos con experiencia parlamentaria o en la gestión pública nacional⁷.

El segundo período se inicia hacia 1943, resultado de la consolidación en la esfera pública de los profesionales en Ciencias Económicas, no ya como asesores, sino como gestores. Las facultades de Ciencias Económicas fueron creadas en las primeras décadas del siglo XX y sus egresados comenzaron a gravitar en la gestión pública a partir de la década de 1930. Si bien los principales referentes públicos de la nueva disciplina, como Alejandro Bunge o Raúl Prebisch, actuaron en cargos de gestión y asesoría técnica, no ocuparon sin embargo ministerios o cargos similares (cf. Caravaca y Plotkin 2007; Caravaca 2012; González Bollo 2012)⁸. El denominado Grupo Bunge fue influyente en la definición de la agenda económica de las siguientes décadas y supo aprovechar el golpe de Estado de 1943, una ventana de oportunidad para numerosos cuadros técnicos que fueron entonces promovidos desde niveles secundarios de la administración pública hacia posiciones claves de gestión en el gabinete (Campione 2003; Belini 2006). Con mayor fuerza desde 1946, los titulados en Ciencias Económicas tomaron la conducción política de la política económica, consolidando su posición en el gabinete merced a la creación de un profuso entramado burocrático, institucionalizado con la reforma constitucional de 1949 (Stawski 2012). Los integrantes de este primer grupo de expertos en Economía eran contadores públicos con doctorado en Economía en la UBA, entre ellos varios eran egresados de la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini. Esto señala una formación especializada desde la adolescencia y también el peso de las instituciones educativas en la conformación de vocaciones profesionales⁹.

De allí en adelante, la presencia de hombres formados en Ciencias Económicas fue *in crescendo*. Hasta 1976, se alternaron con empresarios no titulados en Economía y con cuadros partidarios. El último gobierno de facto abrió un segundo momento de consolidación del saber experto económico, esta vez de la mano de cuadros técnicos insertos en centros de

7. Veremos más adelante las diferencias entre las dos carteras económicas: Hacienda y Agricultura.

8. Las primeras licenciaturas en Economía se crean en 1958 (en la Pontificia Universidad Católica Argentina, UCA) y 1959 (en la UBA, escindida de la licenciatura de Contador Público).

9. Esta idea, sugerida por Carolina Montero, se vincula con la propuesta de Matthew Mahler (2006) de abordar el compromiso (político o profesional) a partir de los ambientes y sociabilidades que propician y encauzan las pasiones.

expertise (Heredia 2004, 2011). Desde la presidencia de facto de Roberto Viola, iniciada en 1981, hasta nuestros días, la política económica es asunto de economistas: veintidós de los veintiséis ministros de Economía designados cursaron estudios de grado o postgrado en la materia¹⁰. Entre ellos, Mariana Heredia (2012) se distingue entre los especialistas con militancia partidaria y los técnicos provenientes de centros de *expertise*. Del resto, tres eran cuadros gerenciales de grandes empresas y el restante un cuadro partidario que ya había ocupado con anterioridad la cartera de Economía¹¹.

Un clivaje a considerar en torno a los perfiles de los ministros reside en la cartera económica que conducen. En el caso de Agricultura, por ejemplo, varios autores coinciden en señalar que una alta proporción de sus titulares eran miembros de la Sociedad Rural Argentina (Ansaldi 1994: 18; Giménez Zapiola 1975: 291). El peso de esa institución se mantuvo, aunque con menor intensidad, en los primeros años de la segunda mitad del siglo XX (Palomino 1988).

Respecto al Ministerio de Hacienda, cartera económica de referencia hasta 1958¹², los perfiles de los 57 individuos que concentraron las 74 designaciones se distribuyen en torno a tres vectores superpuestos: primero, casi la mitad (47,4%) ocupó puestos directivos en la banca pública (principalmente en los siguientes bancos: Hipotecario Nacional, Nacional, Nación y Provincia) o en el Banco Central de la República Argentina. Es decir, eran hombres de experiencia en el mundo de las finanzas públicas. Un segundo vector está formado por aquellos con pasos previos en cargos de gobierno y gestión pública (68,4%), principalmente en gobiernos provinciales (52%), pero también en el Estado nacional (30%); estos son cuadros sin experiencia en cargos electivos, solo en posiciones de gestión pública. En tercer lugar, el vector compuesto por los excluidos de los dos perfiles anteriores: cuadros políticos partidarios que antes de ser ministros habían ocupado una o más veces escaños en el Parlamento Nacional, es decir, políticos profesionalizados, sin experiencia en gestión pública.

De todas maneras, 74,5% de los ministros de Hacienda (1854–1958) también habían ocupado cargos electivos, dato que contrasta con los ministros de Economía (1958–2011), de los que solo 24,5% actuaron en esos cargos. Esto aporta al estudio de la circulación en cargos políticos de las cabezas institucionales de la política económica en dos etapas,

10. Si sumamos todos los ministerios económicos (Economía, Agricultura, Turismo), sobre treinta titulares veintitrés eran economistas titulados.

11. Juan Carlos Pugliese, abogado, político profesional de la UCR y ministro de Economía en las presidencias de Arturo Illia (1964–1966) y Raúl Alfonsín (1989).

12. El reemplazo de la denominación Hacienda por Economía en 1958 puede vincularse al deslizamiento de esa categoría de intervención pública, primitivamente ligada a una concepción de administración de bienes de producción agrícola-ganadera, hacia una perspectiva desarrollista vinculada a las Ciencias Económicas.

una con fuerte rotación entre puestos electivos y puestos de gestión, otra con una relativa separación entre ambos «trabajos políticos».

3.5. Áreas de Guerra y Defensa: de la dirección militar al control civil

Numerosas investigaciones han demostrado que la guerra operó como una causa principal de conformación de la burocracia del Estado moderno (cf. Tilly 1975; Garavaglia *et al.* 2012). En la Argentina, uno de los cinco ministerios en que se dividió el gobierno en 1854 estuvo dedicado a la administración de la coerción en el belicoso siglo XIX: el Ministerio de Guerra y Marina. Durante las décadas de 1870 y 1880 se produjo un profundo reordenamiento de las Fuerzas Armadas, orientado a profesionalizar la carrera militar y a modernizar los componentes y organizar las estructuras militares bajo un mando jerárquico. En la reforma ministerial de 1898, eso se tradujo en la institucionalización de los dos tipos de actividad militar en sendos ministerios: Guerra y Marina. En 1949 esa especialización de la burocracia militar se profundizó con la creación simultánea de los ministerios de Aeronáutica y de Defensa Nacional, este último con la función de coordinar las tareas de las tres fuerzas frente al fraccionamiento de la conducción política de las burocracias militares. En 1958, otra reorganización ministerial unificó todas estas carteras bajo el Ministerio de Defensa, relegando a las tres fuerzas al rango de secretarías. Cada secretario era, al mismo tiempo, el comandante en jefe de la respectiva fuerza, fusionando ambos cargos. Este esquema apuntaba a establecer el control civil de los militares. Más allá de los organigramas, a continuación se muestran los perfiles de los individuos que condujeron las carteras militares.

El principal clivaje que organiza la distribución de los ministros en las carteras de Guerra enfrenta por el control político del ministerio a civiles y militares. De los 143 ministros del área, 56 fueron civiles y 87 militares, es decir, profesionales de la guerra (60,8%). Este dato general debe desagregarse en dos grandes etapas en las que la proporción entre militares y civiles se invierte. Desde 1854 hasta 1958, 83 de los 96 nombramientos como ministros de la cartera de Guerra corresponden a militares (86,5%). Se trata, a todas luces, de un primer período en el que los profesionales en la guerra ejercen un control político hegemónico sobre esta burocracia. Un segundo período comienza en 1958 y llega hasta nuestros días, a lo largo del cual los civiles han ocupado 91,5% de los nombramientos de ministros de Defensa (43 de 47). Los únicos militares al frente de las carteras de guerra correspondieron a la última dictadura (1976–1983). El dato de la abrumadora predominancia de civiles es sumamente singular, considerando la centralidad de las Fuerzas Armadas en el escenario político nacional hasta 1983.

Es necesario señalar algunos aspectos de este subperíodo que abarca desde la asunción de Frondizi hasta el fin del Proceso de Reorganización Nacional. Un primer elemento es que la presencia de civiles en Defensa refleja una estrategia para obtener la participación

política de los militares, que a la luz de la historia se mostró fallida. Esto no solo por los sucesivos golpes de Estado y el tutelaje que las Fuerzas Armadas mantuvieron sobre el poder civil, sino por un dato significativo relativo al gabinete: los militares desbordaron la cartera militar, ocupando proporcionalmente más ministerios de otras áreas de política pública que la propia. En efecto, al considerar a los ministros por fuera del área de Defensa, comprobamos que entre 1962 y 1983 fueron militares profesionales: a) 12 de los 26 ministros del Interior; b) 6 de los 30 titulares de Justicia; c) 4 de los 25 ministros de Trabajo; y d) 4 de los 29 ministros de Salud y Bienestar Social. En el mismo período, solo fueron militares 4 de los 28 ministros de Defensa. El análisis de las lógicas que llevaron a esta distribución de las carteras entre las distintas Fuerzas Armadas requeriría ahondar en una sociología de los militares ajena a este artículo.

Podemos encontrar una clave de análisis en la estrategia de reparto tripartito del poder durante el Proceso de Reorganización Nacional, estudiado por Paula Canelo, quien se refiere a la «balcanización» del gabinete (2012a, 2012b). Canelo demuestra claramente que entre las apetencias de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa ocupaba un lugar secundario.

Ahora bien, esto se debe integrar con procesos más largos, que atraviesan no solo a la última dictadura, sino a los gobiernos de facto anteriores, y que sirven para comprender la ausencia de militares en estas carteras desde 1958. La profesionalización de la carrera militar supuso, entre otras cosas, establecer una estructura de escalafones claramente definida, pero varias veces modificada. El techo de la carrera profesional fue transformándose, y con ello la frontera con la política, cuyo límite es poroso y tiene numerosos vasos comunicantes, salvo en contados períodos de nuestra historia. Hasta 1949, el cargo de ministro no era ajeno –en la práctica– a la carrera militar. En 1951, con la creación del Ministerio de Defensa, aparece una instancia administrativa sin autoridad directa sobre las Fuerzas Armadas que se ubica a la cabeza de la burocracia militar con la reforma de 1958 (Potash 1981: 143, 373). Esta decisión convierte a la Secretaría de Estado de cada fuerza en el techo de la carrera militar, al tiempo que es el cargo superior de conducción política de cada una de ellas. Una consecuencia lógica habría sido que, para un militar, el salto a la política consistiese en aspirar a cargos no vinculados al *métier* militar, en tanto la silla de ministro de Defensa carecía de poder de conducción sobre cada fuerza y por ello no poseía una especificidad política suficiente para convertirlo en un cargo atractivo.

En cuanto a los civiles que encabezan estos ministerios, se encuentra dos tipos predominantes. Por un lado, individuos estrechamente insertos en redes con componentes militares por vínculos familiares, por su participación en institutos militares o por circular por espacios

de sociabilidades compartidas. Así, fueron ministros de Defensa tres familiares del general Alejandro Lanusse y un hermano del general Jorge Cáceres Monié, ambos jefes del Ejército. El otro perfil remite a cuadros político-partidarios que encarnan la pretensión de los distintos gobiernos democráticamente elegidos de control político de las Fuerzas Armadas. Así, desde el gobierno de Gabriel del Mazo hasta el de Ángel F. Robledo se condensa la tensión entre unas Fuerzas Armadas fuertemente politizadas y gobiernos civiles militarmente tutelados.

A partir de 1983 se abre una nueva etapa en la que los militares desaparecen de cualquier cargo de gabinete, no solo en las carteras militares. El desprestigio que acumularon a la salida de la última dictadura y en los distintos episodios de la década de 1980, sumado al recorte presupuestario de la década de 1990, llevó a su desaparición como factor de poder político, ergo, a su ausencia en posiciones de poder político.

3.6. Obras y servicios públicos: los ingenieros del Estado empresario

Una de las principales innovaciones de la reforma ministerial de 1898 fue la creación del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Desde ese momento, esta área de intervención pública quedó incorporada como eje clave de gobierno, excepto por algunos períodos en que será reformulada como secretaría del Ministerio de Economía. En torno a este ministerio se agruparon las dependencias vinculadas a obras, servicios e infraestructura pública, incluyendo las empresas estatales de energía, transporte y servicios públicos, entre otras. Con el tiempo, el MOP constituirá el corazón del Estado empresario. En sus momentos de mayor expansión, el entramado burocrático ministerial creció hasta llegar, entre 1949 y 1955, a desagregarse en cuatro carteras (ministerios de Obras Públicas, de Industria y Comercio, de Transporte y de Comunicaciones).

El MOP fue erigido sobre la base de la Dirección de Ingenieros y, al menos hasta 1943, el desarrollo de su burocracia técnica estuvo estrechamente vinculado a la consolidación de la ingeniería como campo profesional (Ballent 2008). En los organismos y empresas estatales dependientes, como Ferrocarriles del Estado, Obras Sanitarias, Vialidad Nacional o YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), se constituyeron cuerpos burocráticos especializados y profesionalizados, con gran presencia de ingenieros, que controlaron sus más altas posiciones administrativas (Salerno 2011: 67-68). Ingenieros diplomados estuvieron al frente de casi todas las divisiones del MOP, pero el cargo de ministro quedó en manos de políticos profesionales (Palermo 2006: 230)¹³. Tras una reorganización del ministerio entre 1943 y 1945 (Lucchini 1981), los perfiles de los ministros variaron, aumentando la proporción de ingenieros en cargos políticos.

13. Actualmente, Anahí Ballent dirige el proyecto de investigación «Ingeniería y Estado: el Ministerio de Obras Públicas de la Nación (1898-1943)» en la Universidad Nacional de Quilmes (cf. Ballent 2012).

De los 77 ministros designados entre 1898 y 2011, al menos 30 poseían formación en alguna de las ramas de la ingeniería, 21 eran abogados y 11 militares, entre ellos algunos con estudios en ingeniería.

Más reveladoras son las trayectorias profesionales de los ministros, dado que 66,3% de los titulares del área tuvieron experiencia en la gestión pública del área. Las fuentes de reclutamiento fueron principalmente dos: un grupo pequeño tenía experiencia al frente de carteras provinciales de Obras y Servicios Públicos (19,5%) y otros cargos político-administrativos nacionales, como secretario o subsecretario (26%); otro grupo, mayor numéricamente (54,5%), provenía de las mismas entrañas de las burocracias ministeriales nacionales, de diversas áreas asociadas a las competencias de estas carteras, pero particularmente de los cargos directivos de los ferrocarriles estatales, de las oficinas de aguas y energía, de diversos centros de ciencia y técnica, además de unos pocos procedentes de la Dirección de Vialidad Nacional.

En relación a las variaciones en el tiempo, es posible identificar dos etapas en función de desplazamientos en los perfiles, aunque sin giros marcados, como ha sido el caso de otras áreas ministeriales.

Hasta 1943, lo ya dicho: ingenieros controlando la burocracia técnica, pero sin alcanzar la silla ministerial (solo 14,3%). Los ministros entonces eran titulados en Derecho (57,1%), profesionalizados en la actividad política (52% habían ocupado al menos un cargo electivo) y/o contaban con experiencia en el mundo de los negocios (47,6%). Esto último remite al fenómeno del *pantouflage*: la circulación de cuadros entre el mundo empresarial y la gestión estatal en las mismas ramas de actividad, generando redes de políticas públicas e intermediación de intereses. En general, los que más transitan los puentes entre negocios y política son los abogados (62%).

A partir de 1943, la conducción político-administrativa de las carteras del área giró hacia perfiles formalmente más especializados. Dos datos son importantes en ese sentido: los ingenieros comenzaron a cobrar peso en los elencos de gobierno, ocupando 48,5% de las designaciones e instalándose definitivamente en el control de la titularidad de los ministerios de Obras Públicas (63,3%). Al mismo tiempo, disminuyó la proporción de ministros profesionales en la política electoral: de 52% entre 1898 y 1943 a 12% entre 1943 y 2011; también disminuyen los abogados (16,1%). Este desplazamiento en los perfiles profesionales puede explicarse parcialmente por el pasaje de un Estado cuya política en obras públicas apuntaba al incentivo y control de la actividad privada (principios del siglo XX), a un Estado empresario responsable no solo de la infraestructura subsidiaria para los privados, sino con un rol más activo en el campo empresarial a partir de la década de 1930. Por supuesto, esta no es más que una hipótesis que deberá contrastarse mediante estudios profundos al respecto.

Los militares concentraron su presencia entre 1943 y 1952, momento de expansión del complejo industrial militar (seis de ocho designaciones), perdiendo luego terreno.

Sobre los civiles, la proporción de ellos con experiencia en el sector público (en funciones técnicas o administrativas) es parejamente alta en el tiempo. Empero, se vuelve más frecuente entre los antecedentes de los ministros relacionados a obras públicas el haber ocupado cargos político-administrativos nacionales provinciales, particularmente la conducción de carteras de obras públicas provinciales antes del ministerio nacional.

3.7. Políticas educativas: de educadores a educólogos

La historia de la construcción de la educación como categoría de intervención pública autónoma ciertamente no comienza con la creación del Ministerio de Educación en 1949. Desde 1854, las políticas educativas estuvieron enmarcadas en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, en la División de Instrucción Pública. De esta dependía, junto a las de Instrucción Secundaria y Universidades, el Consejo Nacional de Educación¹⁴, que cobró mayor visibilidad dentro de la organización de las estructuras del Estado hacia la década de 1930. Alrededor del año 1935, el consejo aparecía entre los principales ítems en los que se dividía el Presupuesto General de la Nación, con el mismo rango que las carteras ministeriales. Finalmente, en 1949 se creó el Ministerio de Educación.

En torno a esta definición de un área de política pública de educación –dentro de la cual emergerán áreas de cultura y de ciencia y tecnología– convergen dos tipos de cuadros con experiencia en gestión educativa: a) altos cargos directivos en universidades nacionales (decano y/o rector); b) cuadros con experiencia de conducción de dependencias de política educativa a nivel nacional o subnacional. Así, 24 de los 28 individuos en quienes cayeron las 35 designaciones de las carteras educativas compartían al menos una de estas características. De los cuatro restantes, dos se desempeñaban en docencia y/o investigación universitaria.

Al ahondar en lo anterior obtenemos el indicio de un desplazamiento de las lógicas de designación política en el área educativa, cuyo punto de quiebre ocurre en la década de 1980¹⁵. Entre 1949 y 1983, la gestión universitaria era un importante espacio de proyección política, lo que habría favorecido el salto hacia el ministerio. 63% de los ministros de Educación de dicho período habían ocupado con anterioridad altos cargos en universidades nacionales.

14. El Consejo Nacional de Educación se creó a raíz de la nacionalización de la Capital Federal en 1880, con competencia sobre las instituciones nacionales de educación primaria.

15. Entre 1983 y 1991 se restituyó la estructura ministerial que fusionaba Justicia y Educación, por lo que no consideramos a los ministros de esta área en el presente apartado.

Al mismo tiempo, uno de cada tres ministros había estado en un alto cargo de una cartera educativa provincial o nacional (subsecretaría o secretaría) con anterioridad.

El segundo momento está marcado por el ascenso de los tecnopolíticos: intelectuales académicos que ingresan a la gestión educativa (privada y estatal), no como asesores expertos, sino ocupando altos cargos de elaboración e implementación de políticas educativas (Suasnábar 2012: 200-202)¹⁶. Esto es producto de un proceso de larga maduración, que impactó definitivamente en el perfil de los altos cargos en Educación hacia la década de 1990, lo cual se constituye en un modelo tecnocrático de gestión educativa que comprende la autonomización de un campo de saber experto, con instituciones de docencia e investigación y portavoces especializados (Tiramonti 2001; Nardacchione 2011). Lo anterior supuso una valorización del *expertise* técnico por sobre la experiencia práctica en educación, es decir, del *educólogo* más que del educador.

Ello se refleja en el gabinete nacional, tanto en la experiencia como en la posesión de credenciales expertas. Primero, la gran mayoría (83,3%) de los ministros de Educación de este período poseían experiencia previa en cargos políticos de gestión estatal educativa (provincial y nacional). Segundo, se produjo un quiebre en el tipo de titulación de los ministros del área. Desde 1949 hasta 1983, más de 70% de los ministros de Educación eran egresados en Derecho o en Medicina; en ambos casos, compartían la experiencia de gestión universitaria y/o pública (37,5%) ya señalada, pero sin una formación específica en gestión educativa. Por el contrario, a partir de 1983, los titulados en Ciencias Sociales en grado o postgrado ocupan 58,3% de los nombramientos y la mitad de ellos (seis sobre doce) son explícitamente identificados como expertos en educación¹⁷. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) emerge entonces como una de las principales redes de expertos de proyección hacia la gestión pública nacional en educación en las últimas décadas, más allá del signo político del gobierno¹⁸.

El otro eje significativo para el análisis de los titulares de Educación es su inserción en distintos tipos de redes religiosas. Una larga lista de emergentes de entramados sociales católicos se sucederán al frente de dicha cartera, desde Oscar Ivanissevich –quien asume

16. El trayecto de encumbramiento de los expertos en educación tiene muchas similitudes con el de los economistas, aunque en tempos distintos: el saber experto desplaza a la experiencia práctica como atributo legitimador de los funcionarios.

17. Así, la designación de Jorge Sábato como Ministro de Educación y Justicia (1987-1989) anticipa las tendencias que se consolidarían con el nombramiento de ministra de Susana Decibe en 1996.

18. La participación de Cecilia Braslavsky en el diseño de la Ley Federal de Educación consolidó la entrada de Flacso en el Ministerio de Educación. Otro cuadro de Flacso que tempranamente ocupó cargos destacados en Educación es Daniel Filmus, aunque en su designación como Secretario de Educación del intendente Carlos Grosso en 1989 influyó su militancia política en los equipos técnicos del peronismo.

en 1949– hasta Juan José Llach –ministro en el año 2000–, representando más de un tercio de los ministros de Educación. Si bien esto no significa que a través de estos cuadros la Iglesia católica controle la política educativa, sí ilustra la fuerte propensión del heterogéneo movimiento católico a interesarse por la educación y a formar cuadros para accionar en esa materia (ver Rodríguez 2011).

3.8. Políticas laborales: laboristas y sindicalistas

Al igual que en Educación y Salud, las políticas laborales se constituyeron como categoría de intervención pública en un largo proceso que supuso una progresiva jerarquización de las oficinas creadas para intervenir en la materia. La institucionalización de las políticas laborales comienza con la creación del Departamento Nacional de Trabajo (DNT) en el Ministerio del Interior en 1907. Esta dependencia, brazo del Estado para mediar entre capital y trabajo, creció en su estructura y en sus funciones, cobrando un mayor protagonismo como órgano de mediación en la conflictiva década de 1930 (González Bollo 2004; Soprano 2000; Gaudio y Pilone 1984). En 1943, asumió la cabeza del DNT el coronel Juan Domingo Perón, quien rápidamente lo convirtió en Secretaría de Trabajo y Previsión, ampliando sus funciones, recursos y competencias. La centralidad de esta oficina en la estrategia de construcción de poder de Perón redundó en su jerarquización en el rango de Ministerio de Trabajo y Previsión tras la reforma constitucional de 1949. Desde ese año conserva el estatus de ministerio, con la excepción de un breve período de cinco años (1966–1971) en el cual funcionó como Secretaría de Estado, dependiendo del Ministerio de Economía y Trabajo.

Respecto a los ministros de las carteras laborales, ha habido 53 designaciones repartidas en 45 individuos, la mitad de ellos abogados de formación. En el conjunto, encontramos que priman dos perfiles. En primer lugar, 35% de los ministros poseen algún vínculo orgánico con las organizaciones sindicales. La mayoría de ellos (29,8% del total) responden al tipo dirigente sindical-político, es decir, a cuadros que desarrollan su carrera en organizaciones gremiales y que, en algún punto, pasan a disputar cargos políticos partidarios y también en el Parlamento y el gobierno (Damián 2011). En menor medida, hay individuos con participación gremial en rangos inferiores, como asesores legales o cuadros medios. Como es de suponer, la designación de sindicalistas se concentra en los gobiernos peronistas, con la excepción del de Alfonsín, quien contó entre sus cinco ministros de Trabajo con tres dirigentes sindicales-políticos, probablemente por su voluntad de reformar el movimiento obrero organizado, mayoritariamente peronista¹⁹.

19. Catorce dirigentes sindicalistas-políticos ocuparon en veintidós oportunidades la titularidad de algún ministerio. De ellos, dieciséis corresponden a Trabajo, cuatro a Interior y Jefatura de Gabinete y uno a Salud y Acción Social. Esto da cuenta de la estructura de oportunidades ministeriales para los sindicalistas, definida por una fuerte asociación entre movimiento obrero organizado y áreas laborales, al tiempo que por un relativo bloqueo respecto al resto de las áreas de gobierno.

En el segundo perfil de ministros de Trabajo destacan quienes poseen alguna experiencia en el sector público competente en lo laboral (26,4%). Principalmente, se trata de abogados designados en puestos políticos medios (secretarios, subsecretarios) en el ministerio laboral que ascienden a la silla ministerial y, en menor medida, de individuos que ingresaron a esa cartera como empleados y recorrieron una larga carrera ascendente, saltando del cargo burocrático al político²⁰.

El resto de las designaciones ministeriales cayeron en perfiles dispersos: empresarios, militares y cuadros partidarios profesionalizados, estos últimos durante los gobiernos radicales.

3.9 Políticas de salud pública y socioasistenciales: de la hegemonía médica a la autonomización de lo social

La legitimidad pública de la que gozaron los médicos desde mediados del siglo XIX favoreció que tuvieran importantes oportunidades en la política (Ferrari 2008: 137-141). Así, «médicos-políticos» (González Leandri 2010: 69) como Guillermo Rawson, Eduardo Wilde, Pedro Pardo o Manuel Montes de Oca, ocuparon cargos en el gabinete. La ascendiente social de los médicos fue posible en tanto eran exitosos en construir un campo de competencia profesional asociado a la posesión monopólica de un saber específico institucionalmente acreditado (cf. González Leandri 2000). La profesionalización del «arte de curar» se vio acompañada por la institucionalización de burocracias especializadas en salud pública: en 1880 se creó el Departamento Nacional de Higiene, en sustitución del Consejo de Higiene de la Capital Federal, y también la Asistencia Pública. El imaginario higienista imperante consolidó un fuerte vínculo entre saber médico y cuestión social (González Leandri 2006: 12).

Todo esto implicó que, entre otras cuestiones, los médicos acapararan los cargos de dirección y fueran la primera opción para conducir las burocracias públicas en salud: primero el Departamento Nacional de Higiene (1880-1943), luego la Secretaría de Salud (1943-1949) y, a partir de 1949, el Ministerio de Salud.

La exitosa pretensión médica de detentar el control y el saber sobre la cuestión social perduró hasta mediados del siglo XX, cuando comenzó a mostrar signos de desarticulación.

20. Un claro ejemplo de esto es el de Rubens San Sebastián. Sin título universitario (perito mercantil de la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini), ingresó al Ministerio de Trabajo en 1956, donde realizó una carrera ascendente: secretario, director general y luego director nacional de Relaciones de Trabajo. Allí se vinculó con dirigentes gremiales, como Augusto Vandor. En 1966, el gobierno militar lo nombró Secretario de Trabajo y en 1971 Alejandro Lanusse lo promovió a Ministro de Trabajo hasta el fin de su mandato. Tras abandonar la función pública, se reconvirtió en asesor laboral, estableciendo su propia consultora.

Si el ascenso de los médicos en el mundo político está asociado a la expansión de un nicho profesional, su consolidación como cuadros políticos de gabinete fue posible con la creación del Ministerio de Salud en 1949 (cf. Ramacciotti 2009). Luego de esto, debemos distinguir entre diversas configuraciones ministeriales. Entre 1949 y 1966, y desde 1982 hasta hoy, Salud ha tenido rango ministerial y los médicos han prevalecido en las designaciones (25 sobre 31); entre 1966 y 1982 hubo un paréntesis en el cual las áreas de Salud dependieron del Ministerio de Bienestar Social.

La creación del Ministerio de Bienestar Social no fue simplemente un cambio de denominación, sino la traducción de reformulaciones en categorías gubernamentales de acción pública en relación a la emergencia del binomio desarrollo-bienestar. Esta transformación institucional supuso, por diversos factores, la desjerarquización de Salud en el rango de secretaría y la subsiguiente pérdida del control político del ministerio por parte de los médicos. Sin embargo, desde 1966 hasta la actualidad, la Secretaría de Salud estuvo dirigida por médicos. Por su parte, al frente de Bienestar Social hubo una sucesión de individuos sin un perfil determinado: abogados, ingenieros, militares y solo un médico. En diciembre de 1983, se retornó al esquema ministerial de predominancia médica, bajo la dirección política de los galenos y recién en 1994 las políticas socioasistenciales se autonomizaron de las políticas sanitarias.

Por sobre la predominancia de la Medicina como carrera, hay al menos dos dimensiones que atraviesan a los ministros de las carteras de Salud y de política social. En primer lugar, están fuertemente cruzados por sociabilidades religiosas: gran parte de ellos circulan por espacios más o menos religiosamente identificados con el catolicismo. En segundo lugar, aquellos que tienen militancia en partidos políticos, tanto en gobiernos radicales como peronistas, mantienen con el Presidente vínculos que trascienden a los formalmente imputables a la organización partidaria.

La autonomización de un campo de intervención «social» es parcialmente resultado de la construcción de la pobreza como dominio experto (Vommaro 2011), lo que impactó en las estructuras del Estado mediante la creación de burocracias especializadas. En 1994, se creó la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación –con rango de ministerio y silla en las reuniones de gabinete–, que en 1999 fue elevada a ministerio. Esta nueva cartera reconfigura un añejo vínculo entre lo femenino y la cuestión social: tres de sus siete titulares han sido mujeres. También, la conformación del desarrollo social como categoría de intervención pública ha habilitado la designación de una experta en el tema, Alicia Kirchner, primera trabajadora social en ser ministra²¹.

21. Sin soslayarlo, el vínculo de parentesco con Néstor Kirchner –son hermanos– no debe opacar lo anterior.

4. APORTES A UNA SOCIOLOGÍA HISTÓRICA DEL ESTADO

El recorrido realizado por los perfiles de los hombres y mujeres que condujeron los ministerios nacionales entre 1854 y 2011 nos permite afirmar empíricamente la existencia de asociaciones más o menos fuertes entre determinadas características sociales y las carteras de quienes encabezan los ministerios. Dicho esto, el análisis efectuado nos lleva a esbozar observaciones generales e hipótesis que se derivan de los datos y que consideramos más fértiles para el debate.

La primera es, para ser precisos, la comprobación de una premisa de análisis extendida. **El gabinete de ministros no es una estructura de posiciones plana, conformada por posiciones sociológicamente isomórficas.** Por el contrario, así como los saberes de Estado son múltiples, cada cartera ministerial supone especificidades con fuerza suficiente para incidir en la selección del perfil del ministro que la encabezará, confluyendo con criterios partidocráticos. Entonces, la categoría ministro engloba múltiples tipos.

Empero, la segunda observación advierte sobre las implicancias de esta premisa: debemos tener cuidado de no desmembrar las estructuras estatales en pequeñas islas de realidad, en lo cual parecieran convertirse las distintas oficinas estatales bajo estudio. **Es necesario articular los distintos nichos que conforman el archipiélago estatal, para abordar en sus diversas determinaciones a esa compleja unidad empírica que es el Estado** –y que también es el gobierno–. Entonces, esos múltiples atributos y trayectorias ligados a cada ministerio no deben esconder los caracteres típicamente compartidos entre todos los que integraron el gabinete nacional.

Lo anterior da cuenta de una tensión en el estudio del gabinete nacional entre el todo indiferenciado y las partes autónomas. Ante esto, el desafío es considerar al gabinete como una totalidad articulada, atravesada por tendencias que remiten tanto a características generales de la política nacional como a fenómenos imputables a la especificidad de tal o cual oficina estatal. Estas tendencias se inscriben como vectores articulados sobre al menos cuatro dimensiones de análisis que se desprenden de sendas lógicas generales de conformación y circulación de individuos por la silla ministerial.

En primer lugar, el gabinete se organiza a partir de lógicas sectoriales por área de política pública. Cada oficina pública posee ciertas especificidades derivadas de sus competencias y del tipo de acciones públicas que realiza. En función de esto, los atributos, los perfiles y los recorridos biográficos de los funcionarios serán diferentes. A dar cuenta de dichos vínculos estuvieron enfocados los esfuerzos de nuestro análisis.

Un segundo vector responde a las lógicas profesionales. Los ministerios sufren procesos de transformación de los perfiles profesionales de los ministros que, aunque con distintos tempos, van en el sentido de profundizar su especialización profesional. Esta tendencia común a todas las áreas de gobierno se expresa en el desplazamiento de cuadros experimentados (con experiencia práctica en el área de política pública que dirigieron) por cuadros expertos (con credenciales especializadas y técnicamente respaldadas adquiridas en la academia).

Dos procesos secundarios acompañan a este. Por un lado, la predominancia de abogados dentro del personal político, lo cual tiene una historicidad y una distribución desigual entre las distintas áreas ministeriales, que depende de varios factores: la diversificación de la oferta educativa universitaria, la disputa sobre la representación del Estado y de lo público, la visibilización política de otros saberes profesionales y la complejización de los campos de intervención estatal. Hacia el interior del gabinete ministerial, la presencia de los titulados en Derecho perdura pero decrece. En un primer período (1854 y 1943) los abogados pasan de 71,9% a 58,5%; luego (1955–1976), su presencia oscila entre 48 y 44,8%; y, finalmente (1983–2011), es entre 41,6% y 33,8%²². A partir de 1943, el lenguaje de la política (es decir, del Estado) empieza a desacoplarse del saber legal; consecuentemente, los abogados ceden el monopolio de la representación del orden público. Pero continúan manteniendo una alta cuota de participación política, en tanto conservan el estatus de generalistas de la política²³. Al mismo tiempo, surgen también matices hacia dentro del personal político: por ejemplo, mientras 38% de quienes ocuparon los más altos puestos estatales durante la Confederación Argentina (Lanteri 2013) eran abogados, estos ascendieron a 78,1% entre los ministros.

Por otro lado, esto se superpone con la proporción de políticos profesionalizados (para quienes la política es su principal *modus vivendi* por un periodo de varios años): relativamente alta entre 1854 y 1930, decrece hasta 1983, tras lo cual recupera los niveles del primer período²⁴. Esta curva marcaría en el largo plazo tres ciclos en la presencia de cuadros políticos profesionalizados en los elencos de gobierno nacional²⁵.

Una tercera dimensión o vector es la existencia de lógicas temporales de las cuales se desprenden factores de peso en las condiciones de la carrera política en general y de las designaciones en el gabinete en particular. Se debe diferenciar entonces ciclos temporales. En el largo plazo, se vislumbra una convergencia en los perfiles de los ministros

22. De acuerdo a los periodos del cuadro 2.

23. Sobre la encarnación por parte de los abogados de la representación del orden republicano, ver Lucien Karpik (1995).

24. De Ímaz (1964: 185) observaba que el golpe de Estado de 1943 se realizó en repudio a los políticos profesionales.

25. En este tema, queda pendiente la distinción entre distintos tipos de profesionalización política.

de las distintas áreas ministeriales en torno a dos puntos de inflexión: 1930-1943 y 1983, momentos que delimitan largos ciclos de tendencias generales; estos, a su vez, articulan desiguales procesos asociados a las irreductibles particularidades de cada área ministerial. En el corto plazo, existen factores coyunturales vinculados a los procesos sociohistóricos concretos en el estudio de los cuales residen las explicaciones acerca de las designaciones y la duración de la experiencia ministerial; los aportes de nuestro trabajo, ubicados en el largo plazo, enmarcan estos estudios específicos. Entre el corto y el largo plazo debemos situar los momentos concretos de formación de burocracias especializadas como parte de los procesos de adquisición de atributos de estatidad, lo que conlleva modificaciones en la estructura y en los elencos de gobierno (cf. Oszlak 2006).

En cuarto y último lugar, las lógicas político-partidarias constituyen una dimensión de análisis central, aun cuando en este trabajo no hayamos considerado las afiliaciones partidarias de los ministros ni el signo partidario de los gobiernos. De hecho, gran parte de los estudios sobre los elencos de gobierno suelen girar exclusivamente en torno a esas lógicas. Es en función de este predominio que optamos por trabajar sobre aquellas fuerzas más complejas y menos atendidas.

En suma, en el estudio de un elenco de gobierno particular debemos discernir entre distintas dimensiones de análisis mutuamente determinadas, imputables a cada una de las lógicas expuestas y a otras tantas que deberán emerger en el análisis sociohistórico del gabinete nacional.

En efecto, en el presente artículo se ha visto que el gabinete se presenta organizado no en función de una escala jerárquica única, sino a partir de una compleja matriz que ordena –con mayor o menor fuerza, según el caso– las posibilidades de los distintos agentes políticos de ser designados entre los distintos cargos a ocupar según sus características y las de sus competidores. En este punto, desde la sociología política podemos proponer la tarea de analizar la distancia social de cada ministro concreto respecto al resto de los miembros del gobierno que integra, por un lado, y respecto a sus predecesores y sucesores frente al ministerio que conduce, por el otro. Esto nos permitiría conocer qué dimensión posee mayor fuerza en la conformación de los elencos de gobierno: la homogeneidad social de sus miembros o las características específicas de cada área de gobierno. Ciertamente, esta pregunta no admite respuesta en abstracto, sino que debe desentrañarse en cada caso histórico concreto.

Recapitulando, hemos comprobado empíricamente la existencia de tendencias más o menos fuertes en torno a las cuales se constituyen perfiles ministeriales regulares. Todas estas operan como criterios de selección del personal político en función del cargo al que aspiran y a la ventana de oportunidad en que se sitúan.

BIBLIOGRAFÍA

ANSALDI, Waldo

- 1994 «La interferencia está en el canal. Mediaciones políticas (partidarias y corporativas) en la construcción de la democracia en Argentina». En: *Boletín Americanista*, N° 44, pp. 7–24.

BALLENT, Anahí

- 2012 «Burocracia, técnica y política: los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y los golpes de Estado (1930–1943)». Ponencia en: Segundo Taller de Trabajo Construcción del Estado y Burocracias Técnicas en América Latina. Siglos XIX y XX, noviembre. Buenos Aires: IDES.
- 2008 «Imágenes de un vínculo. Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930–1943». En: *História, Ciências, Saúde. Manguinhos*, vol. 15, N° 3, pp. 827–848.

BELINI, Claudio

- 2006 «El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943–1952». En: *Latin American Research Review*, vol. 41, N° 1, pp. 27–50.

BERCHOLC, Jorge

- 2007 «Aportes para una selección coherente y congruente de los jueces de un Tribunal Constitucional: el caso de la Corte Suprema de Argentina y sus recientes modificaciones». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 30, pp. 479–536.

BERTRAND, Michel

- 1999 «De la familia a la red de sociabilidad». En: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, N° 2, pp. 107–135.

BIRBAUM, Pierre

- 1977 *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Editions du Seuil.

BOHOSLAVSKY, Ernesto y Germán SOPRANO

- 2010 *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

BONVECCHI, Alejandro y Javier ZELAZNIK

- 2012 «Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina». En: *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 63–102.

BOTANA, Natalio

- 1998 [1977] *El orden conservador*. Buenos Aires: Hyspamérica.

CAMPIONE, Daniel

2003 *Prolegómenos del peronismo*. Rosario: Manuel Suárez Editor.

CANELO, Paula

2012a «Un ministerio de tercera línea". Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de defensa argentinos». En: Heredia et al. 2012: 319-329.

2012b «Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar». En: *Prohistoria*, año XV, N° 17, pp. 129-150.

CANTON, Darío

1971 *La política de los militares argentinos: 1900-1971*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CARAVACA, Jimena

2012 «La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930». En: PLOTKIN, Mariano Ben y Eduardo ZIMMERMANN (comps.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 67-91.

CARAVACA, Jimena y Mariano Ben PLOTKIN

2007 «Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas en la Argentina, 1910-1935». En: *Desarrollo Económico*, vol. 47, N° 187, pp. 401-428.

CAVAROZZI, Marcelo y Esperanza CASULLO

2002 «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?». En: CAVAROZZI, Marcelo y Juan Manuel ABAL MEDINA (comps.). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 9-30.

CHARLE, Christophe

1987 *Les élites de la République (1880-1900)*. París: Fayard.

COUSO, Javier

2004 «Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, N° 2, pp. 29-48.

CUTOLO, Vicente

2004 *Novísimo diccionario biográfico argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: Editorial Elche.

1968 *Nuevo diccionario biográfico argentino (1750-1930)*. Buenos Aires: Editorial Elche.

DAHL, Robert

1964 *Who governs? Democracy and Power in an American City*. Londres: Yale University Press.

DALBOSCO, Hugo

2005 «Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999». Ponencia en: 3° Congreso Argentino de Administración Pública, 3 de junio. San Miguel de Tucumán. Mimeo.

- 2004 «Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina 1983–1999». Tesis de maestría, Universidad de San Andrés.

DAMÍN, Nicolás

- 2011 «Del sindicato al parlamento. La profesionalización política de dirigentes sindicales–políticos en la Argentina del siglo XX». En: *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, 29 septiembre. Fecha de consulta: 27/4/2013. <<http://nuevomundo.revues.org/62081>>.

DE ÍMAZ, José Luis

- 1964 *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.

DE LUCA, Miguel

- 2011 «Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente». En: MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 37–48.

DE LUCA, Rubén Mario

- 2010 *Funcionarios bonaerenses 1810–1950*. Buenos Aires: Dunken.

DOGAN, Mattei

- 1989 *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Londres: Westview Press.
1979 «How to become a Cabinet Minister in France?». En: *Comparative Politics*, vol. 12, N° 1, pp. 1–25.

DOMHOFF, G. William

- 2003 *¿Quién gobierna los Estados Unidos? México: Siglo XXI*.

DUBOIS, Vincent

- 2001 «Le Ministère des Arts (1881–1882), ou l'institutionnalisation manquée d'une politique artistique républicaine». En: *Sociétés & Représentations*, vol. 1, N° 11, pp. 229–261.

EDICIONES KRAFT

- 1982 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1969 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1963 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1955 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1947 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1943 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.
1939 *Quién es quién*. Buenos Aires: Ed. Kraft.

FENNO, Richard

- 1959 *The President's Cabinet. An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*. Cambridge: Harvard University Press.

FERRARI, Marcela

- 2010 «Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones». En: *Antíteses*, vol. 3, N° 5, pp. 529-550.
- 2008 *Los políticos en la República radical: prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

FREIDENBERG, Flavia y Steven LEVITSKY

- 2007 «Organización informal de los partidos en América Latina». En: *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 184, pp. 539-568.

GARAVAGLIA, Juan Carlos; Juan Pro RUIZ y Eduardo ZIMMERMANN (eds.)

- 2012 *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

GAUDIO, Ricardo y Jorge PILONE

- 1984 «Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943». En: *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 94, pp. 235-273.

GENÉ, Mariana

- 2012a «Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo». En: Heredia *et al.* 2012: 301-309.
- 2012b «Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina». En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVII, pp. 71-96.
- 2007 «Cambios en la forma de construir poder político desde el Estado. Una mirada desde los Ministerios de Economía e Interior». Ponencia en: IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.

GIMÉNEZ ZAPIOLA, Marcos

- 1975 *El régimen oligárquico: materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.

GIORGI, Guido y Fortunato MALLIMACI

- 2012 «Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)». En: *Revista Cultura y Religión*, vol. VI, N° 1, pp. 113-144.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán

- 2012 *La teodícea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*. Buenos Aires: Imago Mundi / UCA.
- 2004 «La cuestión obrera en números: la estadística sociolaboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943». En: OTERO, Hernán (comp.). *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 331-381.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo

- 2010 «Breve historia del Departamento Nacional de Higiene: Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX». En: Boholavsky y Soprano 2010: 59-83.
- 2006 «Médicos y saberes de Estado en Argentina (1850-1930). Algunas reflexiones». En: *Boletín Bibliográfico Electrónico*, año 3, N° 6. Fecha de consulta: 12/3/2013. <<http://historiapolitica.com/datos/boletin/boletin6.pdf>>.
- 2000 «Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX». En: Suriano 2000: 217-243.

HELMKE, Gretchen

- 2003 «La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia». En: *Desarrollo Económico*, vol. 43, N° 170, pp. 179-201.

HEREDIA, Mariana

- 2012 «La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía». En: Heredia *et al.* 2012: 291-300.
- 2011 «Los centros privados de *expertise* en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina». En: Morresi y Vommaro 2011: 297-337.
- 2004 «El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA». En: PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 313-382.

HEREDIA, Mariana, Mariana GENÉ y Luisina PERELMITER (eds.)

- 2012 «Hacia una sociohistoria del gabinete nacional. PolHis». Dossier, año 5, N° 9.

KARPIK, Lucien

- 1995 *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché, XIIIe-XXe siècles*. París: Gallimard.

KUNZ, Ana

- 1988 «Los magistrados de la Corte Suprema de la Nación (1930-1983)». Cuadernos de Investigaciones 15. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja.

LANTERI, Ana Laura

- 2013 «La "confederación" desde sus actores. La conformación de una dirigencia nacional en un nuevo orden político (1852-1862)». En: LANTERI, Ana (comp.): *Actores e identidades en la construcción del Estado nacional (Argentina, siglo XIX)*. Buenos Aires: Teseo, pp. 129-170.

LAVIER Michael y Kenneth SHEPSLE

- 1994 *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven

- 2003 «From Labor Politics to Machine Politics: The Transformations of Party-Union Linkages in Argentine Peronism 1983-1999». En: *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 3, pp. 3-36.

LUCCHINI, Alberto Plinio

1981 *Historia de la ingeniería argentina*. Buenos Aires: Centro Argentino de Ingenieros.

MAHLER, Matthew

2006 «Politics as a Vocation: Notes toward a Sensualist Understanding of Political Engagement». En: *Qualitative Sociology*, vol. 29, N° 3, pp. 281-300.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia

2010 «Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process». En: SCARTASCINI, Carlos; Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI (eds.). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: BID / David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 119-146.

MATHIOT, Pierre y Frédéric SAWICKI

1999a «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): Recrutement et reconversion». En: *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, N° 1, pp. 3-29.

1999b «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): Passage en cabinet et trajectoires professionnels». En: *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, N° 2, pp. 231-264.

MORRESI, Sergio y Gabriel VOMMARO (comps.)

2011 *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

NARDACCHIONE, Gabriel

2011 «La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical». En: Morresi y Vommaro 2011: 211-254.

NIOSI, Jorge

1974 *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

NOGUÉS, Germinal

1989 *Diccionario biográfico de políticos argentinos*. Buenos Aires: Planeta.

OSUNA, María Florencia

2012 «"Católicos" y "tecnócratas". Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura». En: *Páginas. Revista Digital de la Escuela de Historia*, año 4, N° 6, pp. 102-121.

OSZLAK, Oscar

2006 «Burocracia estatal: política y políticas públicas». En: *POSTData*, N° 11, pp. 11-56.

2003 «El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina». En: *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168, pp. 519-543.

OYHANARTE, Julio

1972 «Historia del Poder Judicial». En: *Todo es Historia*, N° 61, pp. 94–110.

PALERMO, Silvana

2006 «Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: La construcción de los ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862–1916». En: *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 182, pp. 215–243.

PALOMINO, Mirta

1988 *Tradición y poder: la sociedad rural argentina*. Buenos Aires: Cisea-Imago Mundi.

PARKER, William Belmont

1920 *Argentines of Today*. Nueva York: Hispanic Society of America.

PERSELLO, Ana Virginia

2013 «El servicio diplomático: reorganización y racionalización». Ponencia en: XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, 2–5 de octubre. Mendoza: Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

2004 *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916–1943*. Buenos Aires: Siglo XXI.

POTASH, Robert

1981 *El Ejército y la política en la Argentina. 1945–1962. De Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Sudamericana.

PRIVITELLI, Luciano de

2004 «Partidos políticos». En: KORN, Francis y Miguel DE ASUA (comps.). *Investigación social. Errores eruditos y otras consideraciones*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Sociales / Academia Nacional de Ciencias, pp. 108–116.

RAMACCIOTTI, Karina

2009 *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

REIN, Raanan

2008 «Los hombres detrás del hombre: la segunda línea de liderazgo peronista». En: *Araucaria*, N° 19, pp. 78–92.

RIZZO, Natalia

2012 «Los profesionales de Estado en Argentina: El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación». Cuaderno de Política Exterior Argentina N° 107, Rosario: Cerir.

RODRÍGUEZ, Laura Graciela

2011 *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976–1983)*. Rosario: Prohistoria.

SALERNO, Elena

- 2011 «El Estado empresario en Argentina visto a través de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE). Conceptos y características». En: SOLVEIRA, Beatriz R. (coord.). *Prescindencia e intervención. Relación retrospectiva entre gobierno y servicios públicos*. Córdoba: Brujas, pp. 45-76.

SALVATORE, Ricardo

- 2001 «Sobre el surgimiento del Estado médico legal en la Argentina (1890-1940)». En: *Estudios Sociales*, N° 20, pp. 81-114.

SANGUIAO, Osvaldo

- 1998 *Diccionario de ministros*. Buenos Aires: Dunken.

SAWICKI, Frédéric

- 1999 «Classer les hommes politiques». En: OFFERLÉ, Michel (comp.). *La profession politique, XIXe-XXe siècle*. Paris: Belin, pp. 135-170.

SOLVEIRA, Beatriz

- 1997 *La evolución del Servicio Exterior argentino entre 1952 y 1930*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.

SOPRANO, Germán

- 2010 «"Haciendo inspección". Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1930)». En: Bohoslavsky y Soprano 2010: 85-119.
- 2000 «El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943». En: PANETTIERI, José (comp.). *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 31-53.

STAWSKI, Martín

- 2012 «Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo, 1946-1955». En: PLOTKIN, Mariano Ben y Eduardo ZIMMERMANN (comps.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 93-129.

SUASNÁBAR, Claudio

- 2012 «¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecnopolíticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales en la educación en los últimos 50 años». En: PLOTKIN, Mariano Ben y Eduardo ZIMMERMANN (comps.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 187-209.

SULEIMAN, Ezra

- 1976 *Les hautes fonctionnaires et la politique*. Paris: Éditions du Seuil.

SURIANO, Juan

2000 *La cuestión social en Argentina (1870–1943)*. Buenos Aires: La Colmena.

TILLY, Charles

1975 *The Formation of National States in Western Europe*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

TIRAMONTI, Guillermina

2001 *Modernización educativa en los '90: ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

VECCHIOLI, Virginia

2012 «Los profesionales del derecho y las reformas de la Justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente». En: PLOTKIN, Mariano Ben y Eduardo ZIMMERMANN (comps.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 157–185.

VOMMARO, Gabriel

2011 «La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80». En: *Apuntes de Investigación del CECYP*, año XIV, N° 19, pp. 45–73.

WELSH, William

1970 «Methodological Problems in the Study of Political Leadership in Latin America». En: *Latin American Research Review*, vol. 5, N° 3, pp. 3–33.

WRIGHT MILLS, Charles

1957 *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.